

На правах рукописи

КУЛАКОВ
Олег Михайлович

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И НАЦИОНАЛЬНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО
ГОСУДАРСТВА:
политико-правовое исследование**

*Специальность 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2007

Работа выполнена на кафедре теории государства и права
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-
Ленина»

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Горбачев Иван Георгиевич

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор
Медведев Валентин Григорьевич

доктор юридических наук, профессор
Финогентова Ольга Евгеньевна

Ведущая организация
Государственного образовательного учреждения высшего профессионального
образования «Московский университет МВД России»

Защита диссертации состоится 29 мая 2007 года в 12 часов на заседании
Диссертационного совета К 212.081.01 по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата наук при Государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования «Казанский
государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» (420008, г. Казань,
ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Казанский государственный университет им.
В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 26 апреля 2007г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время формируется новая сфера правового регулирования в Российской Федерации - сфера миграционных отношений. Вместе с тем принятое значительное количество правовых актов, регулирующих данную сферу правоотношений, не позволяет адаптировать имеющиеся структуру и качественный состав миграционных потоков к стратегическим государственным потребностям. Сохраняется спонтанный, во многом неуправляемый характер миграции, которая оказывает негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Такая ситуация во многом связана с тем, что имеющаяся нормативная правовая база по степени регулирования миграционных отношений пока еще явно недостаточна и не успевает за динамично развивающимися на территории страны миграционными процессами. Кроме того, законодательная основа регулирования миграционных отношений не отвечает назревшим потребностям правоприменительной практики. Она характеризуется значительным отставанием от имеющегося опыта законодательного регулирования зарубежных стран, не в полной мере соответствует международным стандартам.

На рубеже XX-XXI веков произошла существенная трансформация приоритетов в миграционной политике, коренным образом изменились подходы и методы решения миграционных проблем. Однако к настоящему моменту заложены лишь базовые основы правового регулирования миграционных процессов, отвечающие требованиям современной социальной практики, хотя внимание государства к миграционным процессам сегодня является необходимым условием, с одной стороны, упрочнения демократии и соблюдения прав человека, интеграции России в мировое сообщество, а с другой - укрепления безопасности страны.

В связи с нарастающим динамизмом миграционных потоков проблема противодействия нелегальным проявлениям миграции приобрела на ближайшую перспективу непреходящую актуальность. Отметим, что в большинстве своем существующие научные разработки, так или иначе связанные с миграцией, отвечая изначально заданным параметрам, рассматривают данный феномен с позиции демографии и экономики. Однако неблагоприятные тенденции ее развития требуют новых теоретико-методологических подходов к изучению феномена миграции, осмыслению процессов иммиграции в контексте национальной безопасности государства.

Сегодня все более очевидным становится тот факт, что изучаемый феномен не следует рассматривать в качестве побочного эффекта процесса либерализации, устранить который возможно без наращивания на системной основе целенаправленных усилий всего общества. Отсутствие должных результатов работы диктует необходимость обращения к этой теме с целью осмысления накопленной практики в этой области и развития системы мер противодействия данному явлению. И это особенно важно в настоящий момент, когда созданы новые законодательные и организационные предпосылки для общего и специального предупреждения различных проявлений нелегальной миграции.

Требуют дальнейшего совершенствования федеральное законодательство, государственная миграционная политика, региональная практика в этой области, система взаимодействия между различными структурами, имеющими отношение к противодействию нелегальной миграции.

Особо актуальными являются вопросы: об ужесточении экономических санкций по отношению к работодателям, нанимающим нелегальных работников; о формировании единого информационного пространства и рынка труда стран СНГ; об организации взаимодействия МВД России с заинтересованными ведомствами других государств по совместному

выявлению и пресечению деятельности преступных групп, занимающихся организацией каналов незаконной иммиграции.

В связи с вышеизложенным, считаем, что проблемы нормативного регулирования миграционной политики РФ, ее роли в становлении демократических основ российской государственности и укрепления национальной безопасности чрезвычайно актуальны.

Степень разработанности проблемы. Вопросы, связанные с классификацией, определением сути, формы и природы миграционной политики и национальной безопасности государства, были и остаются одними из центральных в общей теории государства и права.

Проблематика диссертационного исследования предопределила необходимость обращения к научным изысканиям методологического характера ученых советской и постсоветской эпох: С.С. Алексеева, А.С. Ахиезера, М.И. Байтина, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, В.В. Бородина, А.М. Васильева, А.Б. Венгерова, К.С. Гаджиева, В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова, В.Е. Гулиева, Н.Н. Деева, А.И. Денисова, А.В. Зиновьева, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, Л.Т. Кривушина, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Р.З. Лившица, Г.С. Мальцева, Л.С. Мамута, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Р.С. Мулукаева, В.О. Мушинского, В.С. Нерсисянца, В.П. Очерedyкo, А.С. Панарина, А.С. Пиголкина, Т.Н. Радько, А.М. Салмина, В.П. Сальникова, Л.И. Спиридонова, С.В. Степашина, В.О. Тененбаума, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, М.Х. Фарукшина, А.Г. Хабибулина, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Г.Х. Шахназарова, Л.С. Явича и др.

Различные аспекты миграционной политики и национальной безопасности государства разрабатываются многими исследователями: М.А. Андриановой, Г.С. Витковской, О.Д. Воробьевой, С.А. Ганнушкиной, Г.Г. Гольдиным, Р.Ш. Давлетгильдеевым, Ж.А. Зайончковской, Е.С. Красинцом, Т.Б. Лях, Ю.О. Михайлец, В.М. Моисеенко, М.В. Немытиной, И.В. Плаксиной, Т.М. Регент, Э.Т. Рубинской, Л.Л. Рыбаковским, С.В. Рязанцевым, Л.А.

Селивановым, А.П. Судоплатовым, Н.Н. Тоцким, Е.В. Тюрочановой, Е.И. Филипповой, Л.Г. Ходовым, И.П. Цапенко, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодиным и др.

Среди зарубежных авторов, внесших вклад в изучение проблемы миграционной политики и национальной безопасности государства, их диалектической взаимосвязи и взаимообусловленности, можно назвать труды: Р. Блэра, Ф. Вандальма, С. Кастева, Э.Куиру, Э. Макклейна, Р. Мюнце, Ж. Тапиноса, А. Хельтона и др.

Указанная тематика носит теоретический и прикладной характер, определяет не только стратегию дальнейшего развития государственности, но и обуславливает необходимость определенных реформ для оптимальной модификации общества.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной литературе предопределили выбор темы, ее комплексный, междисциплинарный характер.

Объектом диссертационного исследования являются политико-правовые проблемы взаимосвязи и взаимозависимости миграционной политики и национальной безопасности российской государственности.

Предметом исследования выступает система внутренних и внешних факторов, обуславливающих трансформацию миграционной политики в период формирования политико-правового содержания национальной безопасности современного российского правового государства.

Цель работы заключается в комплексном анализе определенных проблем формирования миграционной политики в России в условиях обеспечения безопасности общества и государства на основе обобщения результатов, полученных по этой тематике отечественными и зарубежными исследователями, включая достижения смежных с юриспруденцией наук. Для достижения указанной цели необходимо решить следующие конкретные задачи:

- обобщить достижения современной науки в разработке проблем миграционной политики и национальной безопасности государства, используя

комплексные исследования, сосредоточив внимание на наиболее нерешенных и дискуссионных вопросах, поиске ответа на них;

- исследовать юридическую природу категорий «национальная безопасность государства», «миграционная система», «миграционная политика», изучить их функциональные характеристики;

- определить объективные тенденции в процессе развития миграционной политики и национальной безопасности вообще, в России в особенности, их диалектическую взаимообусловленность и неразрывность в структуре юридического процесса познания;

- выявить значимость исследования проблем взаимосвязи модернизации миграционной политики в сложных условиях формирования системы обеспечения национальной безопасности государственности в современной России;

- рассмотреть основные факторы, обуславливающие эволюцию миграционной политики на современном этапе развития российской государственности.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системно-структурный, формально-логический, синергетический, а рассмотрение ряда конкретных вопросов проводилось при помощи исторического метода, в том числе метода исторической реконструкции, социологического метода и метода интерпретации (толкования). Использовались законы и категории диалектики (единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального) и методологические приемы (анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция).

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в диссертационной работе при современном научном подходе проведено исследование сущности и содержания процесса формирования миграционной

политики в условиях обеспечения национальной безопасности в современной российской государственности, выявлены теоретические модели и конкретные проявления их в реальной государственно-правовой действительности.

Положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются выносимые на защиту выводы и положения.

- Миграционную политику не следует рассматривать ни как «передачу» взаимодействия различных социальных кругов, ни как механизм, запускаемый определенными структурными событиями. По нашему мнению, миграционная политика представляет собой возможный результат действия системы политико-правовых мер, которая реагирует на социальные события, но не определяется ими. Следует особо выделить два аспекта того, как социальные события и круги приходят в столкновение с системой политических мер. Во-первых, социальные события влияют на политику тем, каким образом они кодифицируются в рамках системы, т. е. в соответствии с установившейся структурой восприятия и изложения. Во-вторых, действия по выработке политики предпринимаются не только под влиянием внешних стимулов, но и в соответствии с внутренней конфигурацией системы. В настоящее время в связи с глобализацией всех процессов, в том числе и миграционных - созданием безвизовых зон, увеличением масштабов нелегальной миграции, ростом международного трудового обмена, миграционная политика государств должна становиться одним из главных направлений государственной политики. Точно так же и правовое регулирование отношений в области миграции должно адекватно отвечать на вызовы современности.

- Существующая структура и качественный состав миграционных потоков пока еще не отвечают насущным стратегическим государственным потребностям. Сохраняющаяся спонтанная, во многом неуправляемая миграция оказывает негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Результатами такой нерегулируемой миграции являются: диспропорции в экономическом и

социальном развитии государства и его регионов, в том числе неравномерности развития регионального рынка труда; рост криминогенных очагов; угрозы безопасности приграничным субъектам Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке РФ (демографическая экспансия); усиление среди населения антииммигрантских настроений и др. Все это не способствует обеспечению национальной безопасности государства.

- По нашему мнению, связь миграции с безопасностью носит двусторонний характер, а по этому проблема "миграция и безопасность" в аналитическом отношении распадается на две "подпроблемы": безопасности общностей, обществ и государств, затрагиваемых миграционными потоками, и безопасности людей, образующих эти потоки. При этом и с точки зрения безопасности мигрантов, и с точки зрения безопасности любой среды, которую они покидают и в которую внедряются, чрезвычайно большое значение имеют различные структурные характеристики миграции.

- Необходимо систематизировать нормативные правовые акты в области национальной безопасности по различным уровням. Так, к первому уровню следует отнести различного рода конвенции, хартии, концепции, программы, доктрины, стандарты, директивы, положения и т.п. документы. Второй уровень могли бы составить законы Российской Федерации и ее субъектов в области национальной безопасности по каждой из девяти сфер, обозначенных в Концепции национальной безопасности России. Наконец, третий уровень должны в таком случае составить ведомственные нормативные правовые акты. Анализ законодательства в области национальной безопасности позволяет выявить многочисленные несоответствия среди правовых актов всех вышеперечисленных уровней. Достаточно только сказать, что существующие доктрины (военная, образования, информационной безопасности), концепции (внешней политики РФ, регулирования миграционных процессов и т.д.) в значительной степени и шире раскрывают угрозы национальной безопасности в соответствующих сферах, чем это сделано в Концепции национальной безопасности. Причина не только в том, что все они разрабатывались в разное

время. Существующие многочисленные отраслевые, ведомственные концепции, доктрины разрабатывались в соответствующих ведомствах, и понятно желание их авторов усилить существующие в их сферах угрозы. В то же время часть угроз, перечисленных в Концепции национальной безопасности, необоснованно либо упущена, либо раскрыта не в полной степени. Выход из этого положения достаточно простой, хотя и требующий серьезных усилий законодателя. Необходимо разработать подробный классификатор нормативных правовых актов в данной области и постепенно их принимать. Следующий шаг - закрепление в нормативных правовых актах России и ее субъектов положений Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

- Приоритетными направлениями модернизации миграционной политики в условиях обеспечения национальной безопасности являются: определение приоритетных отраслей хозяйства, особо нуждающихся в рабочей силе, и соответствующих профессий и вакантных должностей, на которые можно пригласить квалифицированных иностранных специалистов; выстраивание единой системы миграционного контроля от прибытия и размещения иностранцев до их выезда на родину; широкомасштабная и системная работа по социально-экономической и культурной адаптации как переселяющихся в Россию соотечественников, так и иностранцев; проведение мониторинга законности получения российского гражданства иностранными гражданами, в т.ч. из бывших союзных республик, попавших в поле зрения правоохранительных органов за противоправную деятельность; налаживание функционирования территориальных подразделений Федеральной миграционной службы России, создание и отрегулирование механизма их информационного взаимодействия с органами внутренних дел Российской Федерации; привлечение широкой научной общественности, а не только узкого круга специалистов к обсуждению концептуальных основ миграционной политики, предлагаемых для первоочередной реализации.

Практическая значимость исследования состоит в использовании материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права» и «Актуальные проблемы теории государства и права», «История государства и права», «Конституционное право Российской Федерации и зарубежных стран», а также в повседневной деятельности представителей государственных органов и общественных организаций.

Апробация результатов исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, а также в выступлениях автора на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цель и задачи работы, ее методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечается практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Теоретико-методологические основания исследования миграционной политики и национальной безопасности государства

В первом параграфе – *«Миграционная политика государства: понятие, сущность и правовая природа»* - раскрывается политико-правовая сущность миграционной политики государства, ее цели, задачи и формы осуществления.

На протяжении весьма длительного времени в исследованиях, посвященных миграции, существенно преуменьшалась роль миграционной политики в формировании миграционных потоков, примером чего являются нередкие случаи объяснения внутренней и международной миграции по одной

и той же схеме. В структурном отношении в 50-60-х годах прошлого столетия миграционные потоки в сторону западных стран регулировались прочными барьерами на выезде из стран советского блока, тогда как в принимающих странах границы были относительно открытыми. Миграционная политика была малозаметной, неконфликтной и демонстрировала свою управляемость рынком. Поскольку миграционные потоки рассматривались, главным образом, как механическое отражение макроэкономических и демографических факторов, среди интеллектуалов их размах считался далеко выходящим за пределы возможностей любой политики. Социологи сосредоточивались, прежде всего, на культурной ассимиляции и индивидуальной адаптации. Даже в тех случаях, когда рассматривалась политика, в какой-то мере предполагалось, что ее логика, в основном, определяется изменениями в отраслевой структуре экономики, а ее функционирование в значительной степени неproblemатично. Показательно, что даже те немногие авторы, которые хотели подчеркнуть ключевую роль иммиграционных ограничений в сохранении глобального неравенства, не подвергали сомнению способность государств управлять иммиграцией по своему желанию.

Положение стало меняться с середины 70-х годов XX века, когда произошел переход иммиграции от состояния «решение проблемы» в состояние «наличие проблемы». Эта резкая перемена привела к тому, что стало все труднее считать, что иммиграционная политика действует просто как шлагбаум на пути к рынку труда. В исследованиях миграции «открытие» миграционной политики произошло в то время, когда эта сфера знаний переживала общий переход от проблем адаптации и культурной ассимиляции к структурной перспективе, прочно основанной на традиции политической экономии.

Знакомство с литературой позволяет выделить два подхода к изучению контроля над иммиграцией. Они сосредоточены соответственно на международном и национальном уровнях.

При первом из них миграционная политика рассматривается в контексте международной системы. В этом случае контроль над миграцией

интерпретируется как структурная потребность, исходящая из несоответствия между открытыми и характеризующимися глобальным характером рыночными силами и закрытыми, имеющими территориальные пределы государственными образованиями. Развитие контроля над миграцией можно в этом случае рассматривать как борьбу между двумя видами широкомасштабных интересов: структурной потребностью в эластичном предложении рабочей силы и свободном потоке услуг, с одной стороны, и попытками сохранить дифференцированные условия оплаты труда, ограниченное социальное обеспечение, ограничения на участие в политических организациях и культурную однородность - с другой. В соответствии с таким взглядом, даже пределы эффективности средств государственного контроля зависят от существования международного режима «закрепленного либерализма», состоящего из документов о правах человека и международных соглашений. Международный подход внес очевидный вклад как в выдвижение на первый план структурных функций миграционной политики, так и в определение институциональных ограничений, в рамках которых действуют государства. Такой внешний взгляд, однако, имеет дело с необходимыми, но не достаточными условиями. Он определяет рамки принятия решений, а не содержание самих решений. Поскольку никакое западное государство не проводит политику свободной иммиграции, различие между открытым и закрытым едва ли представляет интерес. Задача скорее состоит в том, чтобы объяснить, почему государства, принимающие одинаковые ограничительные меры, существенно различаются характером, масштабом и интенсивностью усилий по сдерживанию миграции.

Исследования, проводимые на национальном уровне, представляют собой попытку выяснить, каким образом воздействие оказывающих давление сил воспринимается в рамках национальных политических систем, определить внутренние факторы, которые формируют и определяют конкретную иммиграционную политику западных государств, а также их динамику. В основе большинства этих исследований лежит то же стремление объяснить

одновременное принятие мер по ограничению иммиграции и наличие крупных иммиграционных потоков - как легальных, так и нелегальных. Свои ответы они строят в различных концептуальных рамках. С некоторой натяжкой их можно сгруппировать в соответствии с известными различиями между плюралистическим, марксистским, реалистическим и неокорпоративистским подходами.

Второй параграф – *«Категория «национальная безопасность государства» в политико-правовой мысли»* - посвящен теоретическому и практическому анализу национальной безопасности.

Изучение элементов, образующих понятие «безопасность», имеет весьма важное теоретико-прикладное значение, поскольку их использование прямо направлено на практическую деятельность государства и общества по разработке мероприятий по конституционно-правовому обеспечению национальной безопасности страны.

На уровне общественного сознания понятие «безопасность» определяется как отсутствие опасности, сохранность, надежность и употребляется применительно к самым различным процессам - как природным, так и социальным. При этом оно отражает не только специфические признаки феномена безопасности в конкретной сфере деятельности, но и включает в себя то общее, типическое, устойчивое, что характерно для всех областей жизнедеятельности человека и общества. Это общее состоит в том, что безопасность как цель, условие и стратегия защиты от опасности нацелена, в конечном счете, на выживание социальной системы, личности, общества и государства.

С учетом вышесказанного, понятие «безопасность» трактуется под углом зрения различных подходов: в психологическом подходе – как ощущение, восприятие и переживание необходимости в защите жизненных (духовных и материальных) потребностей и интересов людей; юридическом – как система установления законами правовых гарантий защищенности личности и общества, обеспечения их нормальной жизнедеятельности, прав и свобод;

философско-социологическом – как состояние, тенденции развития и условия жизнедеятельности общества, его структур, институтов и порядков, при которых обеспечивается сохранение оптимального соотношения свободы и необходимости; политико-правовом – как результат деятельности государства, направленной на достижение поставленных задач по обеспечению национальной безопасности.

Несмотря на многообразие трактовок понятия безопасности, каждому из них явно присуща характеристика, указывающая на реакцию состояния личности, общества и государства на различного рода опасности или угрозы. При этом такие потенциальные и реальные угрозы нормальной жизнедеятельности человека, как природные и социальные катаклизмы, потрясения, революции, кризисы, войны, вооруженные конфликты, всегда сопровождали развитие государства и общества.

Многообразие областей, в которых возникают опасности, существенные различия в причинах, которые их порождают, и в самом характере их проявления вызывают необходимость очень разных по своему содержанию специальных исследований, позволяющих вырабатывать соответствующие меры безопасности. Мировая история и практика показывают, что некоторые из этих исследований имеют многовековую историю, другие – были начаты в XVIII-XIX веках, третьи – в XX веке, и главным образом, в его второй половине.

Так, в частности, в глубокой древности понимание безопасности человеком не выходило за рамки обыденного представления и трактовалось им как отсутствие для него опасности или зла. В таком житейском значении термин «безопасность» употреблялся, например, древнегреческим философом Платоном.

В то же время в средние века, согласно словарю Робера, под безопасностью уже понимали спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности. Однако в этом значении данный термин

не вошел прочно в лексику народов Европы и до XVII века использовался редко.

Широкое же распространение в научных и политических кругах западноевропейских государств понятие «безопасность» приобретает благодаря философским концепциям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.Ж. Руссо, Б. Спинозы и других мыслителей XVII-XVIII веков, означая состояние, ситуацию спокойствия, появляющуюся в результате отсутствия реальной опасности (как физической, так и моральной).

Именно в этот период учеными предпринимались первые попытки теоретической разработки этого понятия. Наиболее интересной представляется версия, предложенная Зонненфельсом, который считал, что безопасность – это такое состояние, при котором никому нечего опасаться. Для конкретного человека такое положение означало частную, личную безопасность, а состояние государства, при котором нечего опасаться, составляло общественную безопасность.

По мере развития понятийного аппарата теории безопасности совершенствуется и содержание наук, занимающихся проблемой обеспечения безопасности как человека, так и общества и государства. Одной из самых древних наук, исследующих опасности, грозящие здоровью человека, и вырабатывающих меры борьбы с его болезнями, является медицина. Этому служат все ее разделы, а такие, как санитария, гигиена, фармакология, иммунология и т.п. фактически выступают как своеобразные теории медико-биологической безопасности.

В то же время в связи с дальнейшим расширением природохозяйственной деятельности человека, с необходимостью более точного предвидения природных катаклизмов и уменьшения возникающих при этом опасностей получили развитие сейсмология и вулканология, метеорология, океанология, а затем и радиология, теория радиационной безопасности и ряд других аналогичных наук. В последние годы все большее внимание уделяется экологии, которая выявляет опасности, проистекающие из все более

интенсивного воздействия общества на природу. При этом вырабатываются и специальные рекомендации по обеспечению экологической безопасности государства.

В третьем параграфе – *«Сравнительно-правовой анализ зарубежной миграционной политики»* - раскрываются особенности нормативно-правового регулирования миграционной политики в зарубежных государствах.

Современные исследователи часто называют XX век «веком миграции» и отмечают, что существование миграции напрямую связано с наличием суверенных государств с четко обозначенными государственными границами, которые создают препятствия для миграционных потоков.

Вместе с тем до конца 50-х годов XX века миграционная политика большинства зарубежных стран не являлась приоритетным направлением их государственной политики, которые проводили достаточно либеральную миграционную политику, обусловленную потребностями рынка труда и экономическими интересами. В структуре миграционных потоков преобладала трудовая миграция и было минимальное количество вынужденных мигрантов. В то время миграция, в основном, рассматривалась экономистами, демографами и социологами. Как самостоятельный и отдельный предмет политики она не рассматривалась. Ситуация стала меняться в начале 70-х годов прошлого столетия. В результате многочисленных военных конфликтов (между Израилем и Палестиной, Индией и Пакистаном, во Вьетнаме, Камбодже, Лаосе) появляется огромный по численности контингент вынужденных мигрантов - беженцев.

Создавшаяся ситуация потребовала от государств, принимающих беженцев, существенной корректировки своей миграционной политики. С этого момента миграционная политика перестала быть простым регулятором трудовых отношений. Она становится детерминирующим, векторным направлением государственной политики большинства западных государств. Дальнейшее историческое развитие характеризуется глобализацией миграционных процессов, созданием безвизовых зон (например, Шенгенское

соглашение 1992 г. в Европе), падением социалистического блока и «железного занавеса», что существенно облегчило свободу передвижения по всему миру.

В 1950–1960-е годы переживавшие экономический подъем страны Западной и Северной Европы испытывали острый недостаток рабочих рук, который возник отчасти из-за низкой рождаемости в предвоенные и военные годы. В бывших метрополиях развалившихся колониальных империй он частично восполнился притоком репатриантов. В 1945–1965 годах из Индонезии в Нидерланды прибыло около 300 тысяч голландских поселенцев или их потомков. Но главным источником покрытия дефицита рабочей силы стали трудовые мигранты из Южной Европы, Ближнего Востока, Югославии и Турции. Они привлекались в западно-европейские страны на основе двусторонних межгосударственных соглашений только на временную работу в определенной отрасли и у конкретного работодателя. Как правило, гастарбайтеры были рабочими средней и низкой квалификации, занятыми в строительстве и тяжелой промышленности. После окончания контракта они были обязаны вернуться на родину. Прибытие семей иммигрантов не приветствовалось. Однако в определенных условиях рабочие могли вызывать к себе семьи — например, в случае продления контракта после года работы в Германии. К началу 1970-х годов в ФРГ из четырех миллионов иностранцев только две трети были рабочими, остальные — их детьми или другими членами семей.

Процессы сокращения численности населения и его старения в ближайшее время поставят перед государствами новые проблемы, для решения которых нужно решительно пересмотреть правительственную политику и многие действующие программы, приведя их в соответствие с долгосрочными целями. Чтобы на долгие годы сохранить демографическое равновесие в странах, где население стареет, прежде всего необходимо изменить: пенсионный возраст; уровень занятости населения; уровни, виды и характер отчислений в пенсионные фонды и системы медицинского обслуживания пожилых людей, а также выплаты, осуществляемые этими системами;

программы, имеющие отношение к международной миграции (прежде всего - к замещающей миграции).

Глава II. Модернизация государственно-правового регулирования миграционной политики в условиях обеспечения безопасности российского государства

Первый параграф – *«Вызовы и угрозы миграции для безопасности государства»* - посвящен исследованию соотношения миграции и безопасности, применительно к современным политико-правовым и социальным реалиям.

Современные процессы миграции населения характеризуются достаточной сложностью и многообразием. Учитывая специфику сложившейся миграционной ситуации в России, можно выделить три основных вида миграционных потоков: вынужденная миграция, трудовая или социально-экономическая миграция, нелегальная миграция. Причем, если в начале 1990-х годов основной проблемой государства в миграционной сфере являлось обеспечение прав вынужденных мигрантов, то в последние несколько лет в связи с изменением социально-экономической обстановки в стране акцент в миграционной политике государства объективно сместился в сторону противодействия нелегальной миграции и ее негативных последствий.

Каждый из названных видов миграции является составляющей проблемы обеспечения национальной безопасности в России. При этом существующая парадигма исследуемой проблемы позволяет рассматривать миграцию в различных аспектах обеспечения безопасности - военном, экономическом, международном, социальном, демографическом, культурном, этническом, эпидемиологическом и др. Это объясняется значительной детерминированностью процессов миграции от направлений развития общества и государства в целом, причем зачастую не одного государства, а сразу нескольких. Кроме того, следует учитывать, что сама связь миграции и безопасности носит двусторонний характер: это не только безопасность

общества и государства, затрагиваемых миграционными процессами, но и безопасность самих мигрантов, которая во многом зависит от вида перемещения (миграции) и его оснований.

Основной проблемой в области миграции, создающей угрозу национальной безопасности, продолжает оставаться существование в стране большого числа нелегальных мигрантов. Все еще значительны потоки нелегальной иммиграции в Россию из государств с нестабильной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой. Нелегальные мигранты не только сами не могут пользоваться предоставленными правами, но и, в то же время, не могут быть привлечены к выполнению обязанностей, установленных государством. При этом связь незаконной миграции и терроризма, организованной преступности становится очевидной для всего мирового сообщества.

Одной из серьезных для России проблем является также сокращение прироста постоянного населения, которое, по оценкам демографов, будет продолжаться до 2013 года. Значительные масштабы территории страны при ограниченности населения на фоне растущего мирового населения делают реальной геополитическую угрозу государству. Демографические проблемы многих регионов, оказывающие серьезное влияние на региональные рынки труда, толкают многих работодателей на привлечение и использование иностранной рабочей силы из-за рубежа. Вместе с тем неконтролируемый приток мигрантов, готовых работать за любую плату, нередко при низком уровне образовательной и профессиональной подготовки, на самом деле способен дестабилизировать социальную обстановку в отдельных регионах, а также оказаться источником угрозы для экономической безопасности.

Таким образом, можно констатировать, что существующая структура и качественный состав миграционных потоков пока еще не отвечают насущным стратегическим государственным потребностям. Сохраняющаяся спонтанная, во многом неуправляемая миграция оказывает негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие

процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Результатами такой нерегулируемой миграции являются: диспропорции в экономическом и социальном развитии государства и его регионов, в том числе неравномерности развития регионального рынка труда; рост криминогенных очагов; угрозы безопасности приграничным субъектам Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке РФ (демографическая экспансия); усиление среди населения антииммигрантских настроений и др. Все это не способствует обеспечению национальной безопасности государства.

Во втором параграфе – *«Законодательное регулирование миграционных процессов в России начала XXI столетия»* - предпринята попытка построения модели модернизации миграционного регулирования.

Участие России в процессах глобализации, ее вовлечение в международный рынок труда требуют государственного регулирования миграции.

Законодательное регулирование государственной миграционной политики регламентируется федеральными законами "О занятости населения в Российской Федерации", "О беженцах", "О вынужденных переселенцах", "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" и "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".

В то же время следует отметить, что основы системного законодательного обеспечения государственной миграционной политики фактически сформированы только в 2003 году после принятия Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и внесения дополнений в Федеральный закон "О занятости населения в Российской Федерации".

Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обуславливают насущную необходимость формирования надежной системы государственного регулирования миграционных процессов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации.

Миграционные процессы в России имеют две главные стороны: международную миграцию в Россию; внутреннюю миграцию по территории России. Обе эти стороны взаимосвязаны, так, например, мигранты, приезжающие из других стран, должны быть рационально расселены по территории страны. Они должны осваивать незаселенные районы, а не оседать там, где в них нет особой нужды (хотя необходимость дополнительной рабочей силы есть и в крупных городах). Каждая из двух главных сторон процесса миграции содержит свои вопросы: миграция соотечественников в Россию регулируется с использованием других правовых средств, нежели "чужеземцы", миграция соотечественников, сохранивших российское гражданство, иначе, чем утративших его, расселение вынужденных переселенцев требует иных правовых методов, чем добровольных, и т.д. Вместе с тем и притоку вынужденных переселенцев можно придать не стихийную, а определенную направленность, включить их в общий поток желательной миграции. Даже въезд в страну нелегальных мигрантов, как свидетельствует проводимый в некоторых субъектах РФ эксперимент, можно использовать для обоюдной пользы.

Модель правового регулирования миграции должна учитывать и учитывает происходящие процессы, но она не совпадает и не может совпадать с этими процессами, поскольку должна их регулировать, иметь для них ориентирующее значение (в том числе и психологически ориентирующее). Такая модель содержит две главные стороны: внешнюю (формальную) и внутреннюю (содержательную). Внешняя (формальная) сторона - это иерархическая совокупность различных правовых актов и содержащихся в них норм, относящихся к вопросам миграции. В условиях России важно органично включить в такое регулирование не только правовые акты федерального значения, но и субъектов РФ (им осваивать свои территории), а также муниципальные акты (муниципальным образованиям приходится решать многие вопросы расселения людей). Таким образом, необходима стройная система разного рода правовых актов, имеющих единое целевое назначение.

Следует помнить и о правоприменительной практике, а как следствие, повышении уровня квалификации и культуры всех работников, имеющих дело с миграцией. По их действиям складывается первоначальный образ страны.

Внутренняя (содержательная) сторона представляет саму концепцию правового регулирования миграции. Она раскрывает содержание тех норм и правовых институтов, которые используются в этих целях, их ориентирующее значение. Эта сторона, в свою очередь, имеет нормативную, правоприменительную и правопсихологическую составляющие. Правоприменительная практика имеет огромное значение для создания образа страны и психологического отношения мигранта.

Таким образом, если говорить о понятии российской правовой миграционной модели в самом общем виде, то она может быть охарактеризована как единая система федеральных, региональных и муниципальных правовых актов и норм, а также правоприменительной практики и организационных способов, регулирующих потоки переселенцев в Россию и по ее территории и оказывающих психологическое воздействие на мигрантов (в том числе потенциальных), в целях увеличения народонаселения и освоения новых районов с учетом особенностей страны.

На сегодняшний день Россия только приступила к формированию всесторонней, научно обоснованной системы регулирования миграционных процессов в Российской Федерации на основе новой Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Новая практика всестороннего государственного регулирования миграции, вопросы распределения компетенции между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации находятся в процессе становления. В этой связи законодательное, институциональное, финансовое, информационное, научное и кадровое обеспечение государственного регулирования миграции нуждается в совершенствовании с учетом проблем, возникающих в процессе государственного регулирования миграции.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, делаются основные выводы и предложения по совершенствованию миграционной политики современной Российской Федерации в контексте обеспечения национальной безопасности.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Кулаков О.М. К вопросу о «миграционной безопасности» государства / О.М. Кулаков // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал (“Black Holes” in Russian Legislation). – М., 2007. – №3. – С.27-28 (0,125 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

1. Кулаков О.М. Миграционная политика государства: понятие, сущность и правовая природа / О.М. Кулаков // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 65. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.31-37 (0,4 п.л.).
2. Кулаков О.М. Категория «национальная безопасность государства» / О.М. Кулаков // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 65. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С. 62-73 (0,675 п.л.).
3. Кулаков О.М. Национальная безопасность государства и права человека и гражданина / О.М. Кулаков // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 66. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.3-10 (0,465 п.л.).
4. Кулаков О.М. Некоторые модели иммиграционной политики национальных государств / О.М. Кулаков // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 66. – Тольятти: ВУиТ, 2007. – С.123-128 (0,345 п.л.).